



University of Groningen

## Nieuw voegwerk voor de wijk. Een netwerkanalyse van de effecten van volkshuisvestingsregelgeving op besluitvormingsprocessen rondom wijkverbetering.

Kräwinkel, Mirjam Mathilde

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
1997

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Kräwinkel, M. M. (1997). Nieuw voegwerk voor de wijk. Een netwerkanalyse van de effecten van volkshuisvestingsregelgeving op besluitvormingsprocessen rondom wijkverbetering. s.n.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Download date: 12-11-2019

n, 1995b

Limited, London, 1983

gebruik in een nieuw perspectief,

bouwen naar wonen (TK 1988/1989,

ge, 1997b

nr. 99, 12 mei 1997, 's-Gravenhage

ge, 1992

hage, 1995

major retrenchment operation in the  
Redefined, Leiden/Rotterdam, 1988

1980

## SAMENVATTING

### *Aanleiding*

Veranderingen binnen de volkshuisvesting in Nederland, gecombineerd met de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor het volkshuisvestingsbeleid en de wil van de rijksoverheid om sturing te geven aan dat beleid, hebben tot een tweetal vragen geïnspireerd. In hoeverre is de rijksoverheid binnen de huidige ordening, waarin het rollenspel tussen de actoren belangrijker is geworden en de rijksoverheid daar niet meer als vanzelfsprekend sturing aangeeft, nog in staat tot het beïnvloeden van ontwikkelingen in de volkshuisvesting? En, als daar mogelijkheden voor zijn, welk type regelgeving kan de rijksoverheid daarvoor het beste inzetten? Deze vragen hebben geleid tot deze studie.

### *Kader voor de studie*

Een terugtrekkende rijksoverheid, een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid naar lokale overheden en een verzelfstandiging van de marktpartijen en bewoners zijn kenmerkend voor de veranderingen binnen de volkshuisvesting in de jaren negentig. Een gevolg is dat het volkshuisvestingsbeleid niet primair door één (overheids)actor wordt aangestuurd, maar tot stand komt in een besluitvormingsproces waaraan diverse actoren deelnemen. Het gaat daarbij om overheids- en niet-overheidsactoren. Het volkshuisvestingsbeleid is hiermee het resultaat van een reeks van beslissingen genomen door die actoren. Een dergelijke besluitvorming ontstaat door het bestaan van vormen van afhankelijkheden tussen de actoren. De volkshuisvestingsactoren zijn in zekere zin gedwongen relaties met elkaar aan te gaan. Niet alleen de actoren geven vorm aan de besluitvorming, ook factoren uit hun omgeving dragen daartoe bij. Dit alles maakt de besluitvorming complex en de uitkomst minder voorspelbaar.

Bovengenoemde aspecten van de besluitvorming in de volkshuisvesting zijn kenmerken van netwerken. Hoewel de onderkenning van het bestaan van netwerken niet nieuw is, is er tot dusverre weinig aandacht geweest voor de vraag op welke wijze een actor, bijvoorbeeld de rijksoverheid, door de inzet van specifieke middelen, zoals regelgeving, invloed uit kan oefenen op de samenstelling en werking van netwerken en dus op het verloop en de uitkomst van de besluitvormingsprocessen die zich binnen netwerken afspelen. Met een toespitsing op lokale volkshuisvestingsnetwerken, wordt met deze studie bijgedragen aan het inzicht in de werking van die netwerken en de effecten van regelgeving daarop.

De breedte van het onderzoeksterrein van de volkshuisvesting maakt een afbakening daarbinnen noodzakelijk. Als onderwerp voor de case-studies is gekozen voor projecten van wijkverbetering door sloop en vervangende nieuwbouw in het sociale huursegment, eventueel gecombineerd met woningverbetering en woningverkoop. Redenen voor deze keuze zijn het voorkomen van verschillende volkshuisvestingsvraagstukken binnen één project, de deelname van bewoners aan de besluitvorming en de continue aandacht in het volkshuisvestingsbeleid voor het wijkniveau.

### *De volkshuisvesting*

In Nederland is er al lang sprake van inbreng en betrokkenheid van de (rijks)overheid bij de volkshuisvesting. Uit het in deze studie gegeven overzicht van het rijksbeleid blijkt dat met name na de Tweede Wereldoorlog sprake is geweest van een sterke overheidsinvloed. Die

overheidsinvloed uitte zich bij verschillende volkshuisvestingsvraagstukken en in veel, deels rigide, regelgeving. Niet alleen bij het ontwikkelen van de regelgeving, maar ook bij de uitvoering was sprake van een expliciete overheidsrol. De case-studies uit Tilburg en Helmond bevatten daarvan voorbeelden. In de jaren negentig zijn hierin, zoals gesteld, veranderingen opgetreden. De rijksoverheid beschikt hierdoor niet alleen over minder sturingsinstrumenten, ook is rijkssturing minder vanzelfsprekend geworden. De verzelfstandiging van de andere actoren maakt hen minder afhankelijk van die rijksoverheid.

#### *Netwerken*

Gezien de eerder beschreven kenmerken van de volkshuisvesting is het netwerkperspectief als uitgangspunt voor deze studie gekozen. Aangesloten is bij theoretische concepten van onder andere Teisman, Klijn, De Bruijn en Ten Heuvelhof.

Een netwerk in deze studie omschreven als de patronen van relaties tussen veelal afhankelijke actoren en het geheel van factoren dat van invloed is op de relaties, die tot uiting komen in besluitvormingsprocessen die ontstaan rondom vraagstukken waaraan door actoren geen zelfstandige invulling is te geven.

Netwerken ontstaan primair vanwege het bestaan van afhankelijkheden. Afhankelijkheid komt voort uit een ongelijke verdeling van middelen over actoren. Afhankelijkheid duidt op het onvermogen om zelfstandig doelen na te streven of vraagstukken op te lossen en op de noodzaak van het aangaan van relaties met derden. In hoofdstuk drie is vastgesteld dat de mate van afhankelijkheid groter wordt naarmate het belang van de middelen die worden gemist groot en de vervangbaarheid ervan laag is en naarmate de doelstellingen van actoren ambitieuzer worden. Naast afhankelijkheden spelen het kunnen behalen van een voordeel of het hebben van een vorm van betrokkenheid bij vraagstukken of doelstellingen een rol bij het ontstaan van netwerken.

De besluitvorming die zich binnen netwerken ontwikkelt, is omschreven als een reeks van beslissingen genomen door verschillende actoren. Doordat tijdens die besluitvorming relaties worden aangegaan met verschillende actoren, strategieën kunnen wijzigen en beslissingen in reactie op andere beslissingen en omgevingsfactoren worden genomen, ontwikkelt de besluitvorming zich niet in een rechtlijnige en logische zin. De besluitvorming wordt eerder gekenmerkt door een grillig en niet altijd logisch verloop. Dit wordt versterkt doordat de actoren ongelijkwaardige posities innemen tijdens de besluitvorming, waardoor de één beter in staat is om het verloop ervan te beïnvloeden dan de ander. Om de besluitvorming tot een einde te brengen is een zekere integratie van doelen, belangen en percepties van de deelnemende actoren noodzakelijk. Het gaat om een gezamenlijke besluitvorming waarbij overigens het streven naar een gemeenschappelijk doel of winst niet het uitgangspunt hoeft te zijn.

Naast de invloed die actoren op grond van hun eigen doelstellingen, belangen, percepties en kenmerken uitoefenen op het verloop van de besluitvorming, spelen eveneens andere factoren een rol. In deze studie is onderscheid gemaakt naar beïnvloedingsfactoren en netwerkregels. Onder beïnvloedingsfactoren worden kenmerken, gekoppeld aan actoren of verbonden met de omgeving waarin zij handelen, verstaan die van invloed zijn op de percepties, doelen, keuzes en strategieën van actoren. Voorbeelden zijn de doelstellingen van actoren, de middelen waarover zij beschikken, regelgeving, economische ontwikkelingen of kenmerken van de woningmarkt. Elk netwerk kent een unieke set van beïnvloedingsfactoren. Netwerkregels zijn

en en in veel, deels  
g, maar ook bij de  
ies uit Tilburg en  
erin, zoals gesteld,  
leen over minder  
n. De verzelfstandi-  
heid.

werkperspectief als  
concepten van onder

veelal afhankelijke  
tot uiting komen in  
door actoren geen

en. Afhangelijkheid  
kelijkheid duidt op  
te lossen en op de  
s vastgesteld dat de  
middelen die worden  
ellingen van actoren  
van een voordeel of  
ingen een rol bij het

als een reeks van  
uitvorming relaties  
en beslissingen in  
en, ontwikkelt de  
ming wordt eerder  
ersterkt doordat de  
rdoor de één beter  
uitvorming tot een  
ies van de deelne-  
waarbij overigens  
hoeft te zijn.  
gen, percepties en  
ns andere factoren  
en netwerkregels.  
verbonden met de  
es, doelen, keuzes  
ren, de middelen  
merken van de  
etwerkregels zijn

gemaakte of gegroeide afspraken tussen actoren over de relaties tussen hen en de vorming van netwerken. Netwerkregels bieden een kader waarbinnen actoren relaties met elkaar aangaan en tot besluiten komen. Netwerkregels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de toegang van actoren tot netwerken en de wijze van omgang met elkaar. Indien er sprake is van duurzame relaties tussen actoren, kunnen netwerkregels bijdragen tot de stabiliteit van netwerken.

De constatering dat niet elke actor over dezelfde mogelijkheden beschikt om het verloop van een besluitvormingsproces te beïnvloeden en dat naast de actoren ook beïnvloedingsfactoren en netwerkregels van belang zijn voor het verloop, leiden tot de conclusie dat het sturen van besluitvormingsprocessen door een actor niet vanzelfsprekend is binnen netwerken. Onder sturing wordt het beïnvloeden van een besluitvormingsproces in een door de sturende actor gewenste richting verstaan. De positieverdeling die kenmerkend is voor netwerken, namelijk dat actoren in uitgangspunt naast elkaar staan en niet ondergeschikt zijn aan elkaar, verhindert solistisch handelen en het dwingend opleggen van een wil aan derden. Binnen netwerken ontstaan sturingsmogelijkheden tijdens de interacties tussen actoren.

Het besluitvormingsproces wordt in deze studie als het centrale deel van elk netwerk gezien. Tijdens de besluitvorming komen alle netwerkkenmerken samen en vindt de krachtmeting daartussen plaats. Deze krachtmeting bepaalt het verloop en de uitkomst ervan. De samenkost van alle netwerkkenmerken, maakt het bestuderen van die besluitvormingsprocessen uitermate geschikt voor het bieden van inzicht in de werking van netwerken en voor het traceren en verklaren van de effecten van regelgeving op die netwerken. Besluitvormingsprocessen vormen voor deze studie dan ook de analyse-eenheid. Bij de analyses is gekozen voor een methode waarbij de besluitvorming in de vorm van een besluitvormingsketen is gereconstrueerd.

De centrale positie van de besluitvorming komt tot uiting in de netwerkstructuur die voor deze studie is opgesteld. In deze structuur is het netwerk onderverdeeld in een zevental netwerkkaders. Elk netwerkkader bevat een aantal beïnvloedingsfactoren en netwerkregels. De onderscheiden netwerkkaders zijn: het organisatiekader, het instrumentele kader, het politieke kader, het maatschappelijk kader, het juridische kader, het omgevingskader en het besluitvormingskader. Indien netwerkkaders van belang zijn, komt dit tot uiting in de besluitvorming (onder gebracht in het besluitvormingskader). Daarnaast kunnen de netwerkkaders ook onderling met elkaar in verbinding staan.

#### *Effecten van regelgeving*

In deze studie wordt onder regelgeving een verzameling van formele beleidsinstrumenten verstaan. Er is sprake van een formeel beleidsinstrument indien overheidsactoren op grond van wet- en regelgeving beschikken over middelen die zij in kunnen zetten om het verloop van besluitvormingsprocessen te beïnvloeden.

Regelgeving, en in deze studie de volkshuisvestingsregelgeving, is ondergebracht in het instrumentele netwerkkader. De volkshuisvestingsregelgeving wordt daarmee beschouwd als één van de mogelijke beïnvloedingsfactoren die, om invloed uit te kunnen oefenen op het verloop en de uitkomst van de besluitvorming, de krachtmeting met de overige beïnvloedingsfactoren en netwerkregels aan moet gaan. Regelgeving opereert dus niet autonoom binnen netwerken. De toepassing van regelgeving en de effecten ervan worden conform deze

denklijn niet primair door de regelgeving zelf, maar door het netwerk als geheel bepaald. Dit betekent dat het doel waarvoor regelgeving wordt ingezet, niet zonder meer met de inzet van die regelgeving is na te streven. Naast de actor die met de regelgeving bepaalde doelen nastreeft, nemen ook andere actoren met eigen doelen deel aan de besluitvorming en kunnen netwerkregels en beïnvloedingsfactoren de mogelijke invloed van de regelgeving doorkruisen of beperken. Regelgeving dicteert het verloop en de uitkomst van besluitvormingsprocessen dus niet, maar kan er wel een bijdrage aan leveren.

Regelgeving kan effecten op netwerken hebben indien door toepassing van regelgeving beïnvloedingsfactoren of netwerkregels geactiveerd, toegevoegd of verwijderd worden dan wel aan belang winnen of inboeten.

Naast het bieden van inzicht in de effecten van volkshuisvestingsregelgeving op netwerken, wordt met deze studie tevens beoogd verklaringsgronden voor de opgetreden effecten te geven. Die verklaringsgronden zijn noodzakelijk om uitspraken te doen over de mogelijkheden van een effectieve inzet van de volkshuisvestingsregelgeving in netwerksituaties. Of, anders gezegd, om uitspraken te kunnen doen over de mogelijkheden van volkshuisvestingsregelgeving als sturingsinstrument. Er is sprake van een effectieve inzet indien de regelgeving het verloop van een besluitvormingsproces in een gewenste richting kan sturen door het wijzigen van netwerkkaders.

Het hanteren van het netwerkperspectief als uitgangspunt voor deze studie vereist een specifieke benadering voor het traceren en verklaren van de effecten van de volkshuisvestingsregelgeving. Allereerst moet rekening gehouden worden met de diversiteit aan mogelijke effecten van de regelgeving. Daarnaast brengt de plaatsbepaling van regelgeving binnen netwerken met zich mee, dat vooraf geen aannames gemaakt mogen worden over de aard van de effecten. Immers, niet de regelgeving bepaalt primair de effecten, maar de krachtmeting met de beïnvloedingsfactoren en netwerkregels. Voor het traceren en verklaren van de effecten van regelgeving is voor deze studie de conditiebenadering opgezet en toegepast op de case-studies. Een conditie beschrijft een mogelijk effect van regelgeving zonder daarbij uitspraken te doen over de impact en richting ervan. Er is onderscheid gemaakt naar functiecondities (geven aan welke functies actoren in kunnen nemen), toe- en uittredingscondities (bepalen toe- en uitgang tot functies), bevoegdheden en taakstellende condities (specificeren het handelen passend bij een functie en de voorwaarden die verbonden zijn aan een functie), distributiecondities (specificeren de verdeling van middelen en de randvoorwaarden daarbij) en besluitvormingscondities (vormen mede de communicatie en omgangsnormen tussen actoren).

#### *De case-studies*

Als thema voor de case-studies is gekozen voor netwerken rond wijkverbeteringsprojecten door sloop en vervangende nieuwbouw, eventueel gecombineerd met woningverbetering en woningverkoop, in het sociale huursegment. Een vijftal projecten in vijf middelgrote steden, Tilburg, Helmond, Arnhem, Groningen en Zwolle, zijn onderzocht. Het betreft zowel projecten uit de periode met sterke overheidsregulering als projecten uit de periode met verschoven rolverdelingen en minder overheidsregulering.

Hoe  
cess  
geve  
van  
waan  
voor  
van  
verlc  
bewe  
hebb  
om te  
alleen  
hande

Gecon  
De v  
ongel  
bijvoo  
(overh  
bevoe  
groep  
of niet  
tot net  
kan hi  
mogeli  
volksh  
brenge  
aan de

De ma  
van de  
indien  
mende  
verdeli  
breekij  
inzetten  
situaties  
ervan.

Kenmer  
volkshu  
besluitv  
die netw  
barrières  
netwerkl

werk als geheel bepaald. Dit  
onder meer met de inzet van  
regelgeving bepaalde doelen  
de besluitvorming en kunnen  
n de regelgeving doorkruisen  
an besluitvormingsprocessen

toepassing van regelgeving  
d of verwijderd worden dan

gsregelgeving op netwerken,  
or de opgetreden effecten te  
te doen over de mogelijkhe-  
ving in netwerksituaties. Of,  
heden van volkshuisvestings-  
ve inzet indien de regelgeving  
richting kan sturen door het

oor deze studie vereist een  
effecten van de volkshuisves-  
et de diversiteit aan mogelijke  
ling van regelgeving binnen  
ogen worden over de aard van  
effecten, maar de krachtmeting  
raceren en verklaren van de  
ring opgezet en toegepast op  
n regelgeving zonder daarbij  
rscheid gemaakt naar functie-  
, toe- en uittredingscondities  
llende condities (specificeren  
bonden zijn aan een functie),  
de randvoorwaarden daarbij)  
en omgangsnormen tussen

nd wijkverbeteringsprojecten  
rd met woningverbetering en  
en in vijf middelgrote steden,  
derzocht. Het betreft zowel  
projecten uit de periode met

Hoewel de onderzochte netwerken in samenstelling verschillen en de besluitvormingspro-  
cessen uiteenlopend zijn verlopen, is er toch een aantal algemene karakteristieken aan te  
geven. Uit de case-studies blijkt dat de elementen van het organisatiekader tot het activeren  
van netwerken leiden. Het gaat daarbij vooral om de doeleinden van actoren en de middelen  
waarover zij al dan niet beschikken. Het organisatiekader is tevens de primaire voedingsbron  
voor het besluitvormingskader, daarnaast zijn het instrumentele, politieke en omgevingskader  
van belang. De middelenverdeling bepaalt in hoge mate de relaties tussen actoren en het  
verloop van de besluitvorming. Die middelenverdeling is zodanig dat corporaties en  
bewoners een overwegend afhankelijke positie innemen en daarin weinig keuzevrijheid  
hebben. Daar komt bij, zo blijkt uit de analyses, dat overheidsactoren de mogelijkheid hebben  
om te beslissen over de mate waarin zij hun positie benutten of niet. Deze keuze wordt niet  
alleen door eigen doelstellingen bepaald, maar tevens op basis van de doeleinden en het  
handelen van andere actoren.

#### *Geconstateerde effecten van volkshuisvestingsregelgeving en mogelijkheden tot sturing*

De volkshuisvestingsregelgeving blijkt in belangrijke mate bij te kunnen dragen aan de  
ongelijke middelenverdeling en daarmee aan de posities van actoren. De regelgeving leidt  
bijvoorbeeld tot het onderscheid tussen actoren als uitvoerder en doelgroep. De uitvoerders  
(overheidsactoren) beschikken op grond van die regelgeving over middelen als taken,  
bevoegdheden en gelden waardoor zij een potentieel sterkere positie hebben dan de doel-  
groep. Vervolgens hebben zij, zoals gesteld, de keuze om van deze positie gebruik te maken  
of niet. Volkshuisvestingsregelgeving is verder mede van invloed op de toegang voor actoren  
tot netwerken, de omgang met elkaar en de beloning voor bepaald handelen. De regelgeving  
kan hiermee de basis leggen voor netwerkregels. Het bestaan van netwerkregels kan de  
mogelijke effecten van regelgeving versterken of verzwakken. Dit geeft al aan dat de  
volkshuisvestingsregelgeving slechts ten dele zelfstandig in staat is effecten teweeg te  
brengen. In deze studie is dan ook geconcludeerd dat de effecten niet zonder meer bijdragen  
aan de effectiviteit van de regelgeving.

De mate waarin regelgeving verantwoordelijk is voor de opgetreden effecten hangt sterk af  
van de doeleinden en het handelen van de netwerkactoren. De case-studies geven aan dat  
indien er sprake is van een goed overleg tussen uitvoerder en doelgroep en van overeenstem-  
mende doelen, de volkshuisvestingsregelgeving doorgaans niet bepalend is voor de positie-  
verdeling en de inzet van middelen. De volkshuisvestingsregelgeving wordt dan niet als  
breekijzer of als sturingsinstrument benut. In andere situaties is er meer aanleiding voor het  
inzetten van middelen, waaronder volkshuisvestingsregelgeving als sturingsinstrument. In die  
situaties kan die regelgeving wel in grote mate bepalend zijn voor de opgetreden effecten  
ervan.

Kenmerken van netwerken bieden zowel kansen als vormen barrières voor de  
volkshuisvestingsregelgeving. De mogelijkheid om via volkshuisvestingsregelgeving  
besluitvormingsprocessen te sturen is derhalve niet alleen afhankelijk van de kenmerken van  
die netwerken, maar tevens van de mogelijkheden van actoren om die kansen te benutten of  
barrières te verwerpen of omzeilen. Dit is alleen mogelijk bij voldoende inzicht in de  
netwerckenmerken. Zo kan de pluriformiteit onder netwerkactoren aangegrepen worden om

via regelgeving selectief bepaalde actoren te benaderen en tot een bepaald gedrag te verleiden.

#### *Conclusies*

Gezien de variëteit aan netwerken zijn drie aanknopingspunten van belang voor het vergroten van de sturingskansen van volkshuisvestingsregelgeving. Het eerste aanknopingspunt vormt de deelname van actoren aan het netwerk (wie en het moment waarop). Het tweede aanknopingspunt betreft de factoren die van invloed kunnen zijn op de relaties tussen actoren. Vooral de middelenverdeling is hierbij van belang. Het derde aanknopingspunt ligt in de flexibiliteit van de regelgeving zelf, zodat een toepassing gericht op de lokaal specifieke situaties mogelijk is. Met bevoegdheden en taakstellende condities en distributiecondities kunnen deze aanknopingspunten benut worden. Besluitvormingscondities en toe- en uittredingscondities zijn daarbij ondersteunend, respectievelijk voorwaardenscheppend.

Kennis van de netwerkenmerken is tevens van belang in relatie tot de netwerkregels. Het al dan niet bestaan van netwerkregels bepaalt mede de effecten van de regelgeving.

Indien netwerkregels bijdragen tot de stabiliteit van netwerken, neemt de mogelijke invloed van de volkshuisvestingsregelgeving af. Inzicht daarin is derhalve van belang om vooraf een inschatting te kunnen maken van de mogelijke effecten van regelgeving.

Om als rijksoverheid de volkshuisvestingsregelgeving te benutten als sturingsinstrument kunnen het beste instrumenten ingezet worden die inspelen op de genoemde aanknopingspunten. Actorgebonden instrumenten, waarmee bijvoorbeeld actoren als toezichthouders optreden of sturingsinstrumenten specifiek voor bepaalde actoren worden ingezet, en het afgeven van prikkels, waarmee actoren door het geven van beloningen of straffen tot een bepaald gedrag verleid of er juist van weerhouden worden, bieden daarvoor de beste mogelijkheden. Daarnaast kan het plan of de planning als instrument, zij het meer indirect, een rol spelen. Op het lokale niveau, bij de netwerken in uitvoering bieden daarnaast meerzijdige instrumenten, waarbij actoren onderling afspraken maken en kengetallen in de vorm van prestatie-afspraken, mogelijkheden.

Op basis van de gemaakte analyses blijkt dat volkshuisvestingsregelgeving zich in uitgangspunt niet van de overige beïnvloedingsfactoren binnen netwerken onderscheidt. Ook de regelgeving dient de krachtmeting tussen beïnvloedingsfactoren en netwerkregels aan te gaan. Deze krachtmeting bepaalt in welke mate de regelgeving in staat is tot het bewerkstelligen van effecten en daarmee tot het sturen van de besluitvormingsprocessen. Desondanks zijn er drie redenen te noemen op grond waarvan aan de volkshuisvestingsregelgeving een bijzondere positie toebedacht kan worden. De eerste reden ligt in de 'volkshuisvestingscultuur' waardoor netwerken een aantal vaste kenmerken hebben. De cultuur, waaraan de volkshuisvestingsregelgeving zelf een belangrijke bijdrage heeft geleverd, komt tot uiting in relaties tussen overheden en tussen overheden en corporaties. De cultuur leidt er toe dat actoren open staan voor elkaar. Dit biedt mogelijkheden om via regelgeving te sturen. De tweede reden is, dat met volkshuisvestingsregelgeving invloed uitgeoefend kan worden op de kern van een netwerk, namelijk de actoren en hun relaties. Volkshuisvestingsregelgeving kan die invloed dwingend opleggen en onderscheidt zich daarmee van andere beïnvloedingsfactoren. Een derde reden is dat via regelgeving voorzien kan worden in middelen waarvoor in feite geen alternatieven bestaan. Voor het benutten van deze onderscheidende kenmerken van de

d gedrag te verle-

, voor het vergroten  
nopingspunt vormt  
het tweede aankno-  
sen actoren. Vooral  
gt in de flexibiliteit  
specifieke situaties  
ndities kunnen deze  
uitredingscondities

etwerkregels. Het al  
geving.

e mogelijke invloed  
lang om vooraf een

sturingsinstrument  
emde aanknopings-  
als toezichhouders  
den ingezet, en het  
a of straffen tot een  
daarvoor de beste  
ij het meer indirect,  
ng bieden daarnaast  
en kengetallen in de

ing zich in uitgangs-  
nderscheidt. Ook de  
rkegels aan te gaan.  
het bewerkstelligen  
. Desondanks zijn er  
geving een bijzonde-  
shuisvestingscultuur'  
aaraan de volkshuis-  
tot uiting in relaties  
toe dat actoren open  
. De tweede reden is,  
op de kern van een  
ving kan die invloed  
bedingsfactoren. Een  
aarvoor in feite geen  
kenmerken van de

volkshuisvestingsregelgeving is het wel vereist dat de regelgeving aansluit bij de netwerken en de vraagstukken die aan de orde zijn. Het netwerk vormt een randvoorwaarde.

De conclusie dat het netwerk een randvoorwaarde vormt voor de mogelijkheden om via volkshuisvestingsregelgeving besluitvormingsprocessen te beïnvloeden, betekent niet dat de volkshuisvestingsregelgeving daarvoor volledig afhankelijk is van het netwerk. Het impliceert slechts dat de rekening gehouden moet worden met de netwerkenmerken. Met volkshuisvestingsregelgeving kan dan op die netwerkenmerken ingespeeld worden. Gezien het voorgaande is het overigens evident dat er beïnvloedingsmogelijkheden voor de volkshuisvestingsregelgeving bestaan, maar dat deze niet vanzelfsprekend zijn. Er kunnen tal van verstoringfactoren optreden.

Het bestuderen van netwerken behorend tot de periode van voor en na de veranderingen binnen de volkshuisvesting geeft geen aanleiding om de kern van de volkshuisvestingsregelgeving aan te passen wanneer het gaat om het bereiken van bepaalde effecten. Hoewel de regelgeving uit beide perioden sterk van elkaar verschilt, is in de kern de aard ervan niet gewijzigd. Bij beide wordt vooral de positieverdeling tussen actoren beïnvloed door het verdelen van taken, bevoegdheden en financiële middelen. Eerder is al aangegeven dat dit de beste aanknopingspunten biedt om via de volkshuisvestingsregelgeving besluitvormingsprocessen te beïnvloeden. Deze kern van de volkshuisvestingsregelgeving heeft dan ook geen aanpassing. Wel worden aanpassingen in de zin van het toepassen van een mix van beleidsinstrumenten en het vergroten van de flexibiliteit bij de toepassing zinvol geacht. Geen normstellende regelgeving meer die tot corrigerende effecten, in de vorm van interventies door overheidsactoren, leidt, maar kaderstellende regelgeving die binnen algemene beleidsdoelstellingen en beleidskaders op maat gesneden toepassingen mogelijk maakt. Dit betekent bijvoorbeeld dat financiële middelen voor een bepaald doel op diverse wijzen ingezet kunnen worden.

#### *Inzet volkshuisvestingsregelgeving in toekomstige wijkverbeteringsprojecten*

Suggesties voor een inzet van volkshuisvestingsregelgeving zoals hiervoor genoemd, zijn uitgewerkt voor wijkverbeteringsprojecten in de toekomst. Voor de komende jaren staat de wijkverbetering van met name de na-oorlogse wijken hoog op de volkshuisvestingsagenda. Deze wijkverbetering wordt aangeduid met de term herstructurering. Met herstructurering wordt door sloop, nieuwbouw, woningverkoop en woningverbetering een grotere differentiatie in het woningaanbod nagestreefd met als doel de leefbaarheid in de wijken te vergroten. De voornaamste investeringen hiervoor moeten gedaan worden door de marktpartijen. Daarnaast impliceert de herstructurering een nieuwe samenwerking tussen gemeenten, marktpartijen en bewoners op wijkniveau. Nieuwe netwerken zullen dus ontstaan. Het ontbreken van netwerkregels biedt de rijksoverheid mogelijkheden tot sturing via regelgeving.

De rijksoverheid heeft voor de herstructurering geld vrijgemaakt. Via projecten dient eerst ervaring opgedaan te worden. Daarna wordt beslist over de wijze waarop de nieuwe subsidie-regeling ingezet zal worden. De analyses uit deze studie, die zich richten op vergelijkbare vraagstukken, maken het mogelijk suggesties daarvoor te doen. Deze suggesties zijn om:

- via bevoegdheden en taakstellende condities van een actorgebonden beleidsinstrument de gemeenten budgethouder te maken voor de nieuwe subsidieregeling;



- via distributiecondities van prikkels of kengetallen als beleidsinstrumenten de middelenverdeling tussen de betrokken actoren dusdanig te wijzigen dat onderhandelingsrelaties ontstaan;
- via distributiecondities van die prikkels of kengetallen zorg te dragen voor een flexibele inzet van de subsidiegelden gericht op lokaal specifieke situaties;
- via distributiecondities en besluitvormingscondities van die prikkels of kengetallen te verplichten tot het opstellen van een geïntegreerd wijkplan door de direct betrokkenen;
- via besluitvormingscondities een inspraak voor bewoners van de wijk op het wijkplan in te passen.

Het inzicht dat deze studie heeft opgeleverd in de werking van volkshuisvestingsnetwerken en de effecten van volkshuisvestingsregelgeving daarop, biedt goede mogelijkheden voor de rijksoverheid om bij het vormgeven van nieuwe regelgeving te redeneren vanuit het netwerkperspectief. Rekening houdend met de netwerkenmerken kan de rijksoverheid, zonder wederom een actieve rol en positie te verwerven in lokale netwerken, toch sturing geven aan het volkshuisvestingsbeleid.

## CURRICULUM

### Persoonlijk:

Mirjam Math

### Studie:

Sociale Geog  
Ruimtelijke V

### Werk:

1997- heden:  
*adviesbureau*  
ling, zoals he  
zoek en het be  
het terrein van  
gemeenten en

1993-1997: *B*  
*vestingscomm*  
samenwerking  
afstemmen va  
regelgeving in  
over specifieke  
zoek en het ve

1993-1997: *P*  
*versiteit Gron*  
uitvoering va

1992-1993: *t*  
*Rijksunivers*  
regionale w

1991-1992:  
effecten va

### Overig:

1996:

1994-199

1995:

1993: